

VN-Peacekeeping in Mali: Anpassungsbedarf für das neue Minusma-Mandat

Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tull, D. M. (2019). *VN-Peacekeeping in Mali: Anpassungsbedarf für das neue Minusma-Mandat*. (SWP-Aktuell, 23/2019). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://doi.org/10.18449/2019A23>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

NR. 23 APRIL 2019

VN-Peacekeeping in Mali

Anpassungsbedarf für das neue Minusma-Mandat

Denis M. Tull

Am 30. Juni 2019 endet das Mandat der United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (Minusma). Eine Verlängerung des Mandats durch den VN-Sicherheitsrat gilt als sicher. Dabei ist unklar, welchen Beitrag die Mission zur Stabilisierung Malis zu leisten vermag und wie das Mandat geändert werden könnte, um die Mission effektiver zu gestalten. Angesichts der sich verändernden Rahmenbedingungen in Mali sollte der Sicherheitsrat ein stärkeres Minusma-Engagement in Zentralmali erwägen. Dafür müssen aber auch Abstriche im Norden gemacht werden.

Die seit 2013 laufende VN-Mission hat aktuell eine Personalstärke von 15 365 und ein Budget von rund 1 Milliarde US-Dollar. Strategische Priorität ist es, die Umsetzung des 2015 unterzeichneten Friedensabkommens von Algier zwischen Regierung und nordmalischen Rebellen (Coordination des mouvements de l'Azawad, CMA) zu unterstützen. Konkret geht es dabei um die Herstellung staatlicher Autorität in Nordmali, den Aufbau einer neuen institutionellen Architektur des malischen Staates, die Sicherheitssektorreform, die Demobilisierung von Kombattanten sowie um nationale Versöhnung. Weitere Ziele sind der Schutz von Zivilpersonen sowie Vertrauensbildung und Moderation nationaler und lokaler Dialogprozesse. Terrorismusbekämpfung ist keine Mandatsaufgabe. Terroristische Anschläge schränken jedoch Minusmas Fähigkeit ein, ihr Mandat auszuführen.

Die Mandatsverlängerung kann und sollte kein Selbstläufer sein. Zum einen üben die

USA großen Druck aus, um eine Verringerung des Budgets für VN-Friedensmissionen zu erwirken. Zum anderen geben die Entwicklungen in Mali Anlass, das Minusma-Mandat eingehend zu überprüfen. Im Fokus stehen dabei der Friedensprozess und die sich verschlechternde Sicherheitslage.

Malische Problemlagen

Die Umsetzung des Algier-Abkommens ist seit 2015 kaum vorangekommen, auch wenn in den letzten Monaten einige Fortschritte erzielt worden sind, und zwar bei der Demobilisierung von Kombattanten und der Einrichtung der Übergangsverwaltungen auf Distriktebene in Nordmali.

Seit geraumer Zeit liegt der Konflikt im Norden auf Eis. Kampfhandlungen zwischen den Konfliktparteien finden nicht mehr statt. Die Gewalt im Norden geht überwiegend auf das Konto von Jihadisten unter



dem Dach der Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), die unablässig die Vertragsparteien von Algier (Regierung und CMA) und Minusma ins Visier nehmen. So verloren beispielsweise am 20. Januar 2019 zehn Blauhelme bei einem Angriff auf das Minusma-Camp in Aguelhok ihr Leben.

Der Friedensprozess, verstanden als politische und sicherheitspolitische Eingliederung nordmalischer Eliten in den Staat, ist fragil und umkehrbar, wird aber mittlerweile auf beiden Seiten als notwendig anerkannt. Finanzielle und materielle Anreize als sogenannte Friedensdividende tragen dazu bei, die Situation im Norden auf niedrigem Niveau zu stabilisieren. Die Kooperation zwischen CMA und Regierung bei den Präsidentschaftswahlen 2018 war ein eindrückliches Beispiel dafür, dass es bei dem Konflikt vor allem um die Interessen von Eliten geht, die sich durchaus wechselseitig ausgleichen lassen. Neben Sicherheit für den Urnengang sorgte die CMA für ein überwältigendes Votum zugunsten von Amtsinhaber Ibrahim Boubacar Keïta.

Bedenklicher als die Situation im Norden ist jene in den Regionen Mopti und Ségou in Zentralmali, wo sich die Gewalt zunehmend Richtung Südwesten (Region Koulikoro) ausweitet und die Grenzen zu Niger und Burkina Faso zudem längst überschritten hat. Vereinfacht lassen sich hier zwei Treiber unterscheiden, die eng miteinander verflochten sind: interethnische Gewalt sowie jihadistische Gewalt gegen den Staat und dessen Unterstützer (Minusma).

Der erste, wichtigste Typus ist Gewalt gegen Zivilisten, die vor allem Milizen der Volksgruppen Dogon und Peul ausüben. Selbstschutz, Rache, Kriminalität und Konflikte um knappe lokale Ressourcen fachen diese Gewalt an. Seit etwa zwei Jahren kommt es in der Region Mopti regelmäßig zu Gräueltaten bei Angriffen auf Dorfgemeinschaften, bei denen nach VN-Angaben allein in den letzten 12 Monaten rund 600 Menschen zu Tode kamen und Tausende vertrieben wurden. Im Januar und Februar 2019 fanden 70% aller malischen Menschenrechtsverletzungen in Zentralmali statt. Am 23. März wurden in Ogossagou

(Region Mopti) 160 Peul angeblich von einer Dogon-Miliz massakriert.

Die zweite Kategorie von Gewalt geht von der jihadistischen Katiba Macina aus, die Teil der GSIM ist. Sie richtet sich weniger gegen Zivilisten als vielmehr gegen die Sicherheitskräfte und die Minusma. Die Zahl der Attentate in Zentralmali, bei denen improvisierte Sprengfallen eingesetzt wurden, hat sich zwischen 2017 und 2018 auf 97 mehr als verdreifacht. Hinzu kommen Gewaltakte gegen Vertreter der staatlichen Ordnung (Administratoren, Lehrer, Dorfhäupter etc.), mit denen die Jihadisten die bereits ausgedünnte und ineffektive staatliche Präsenz weiter zurückdrängen. In der Region Mopti sind nur noch zwischen 30 und 40% der staatlichen Territorialverwaltung präsent, lediglich 1300 Sicherheitskräfte sind in der weitläufigen Region (79 000 km²) stationiert, mehr als 500 Schulen geschlossen.

Die Jihadisten instrumentalisieren lokale interethnische Konflikte, um Sympathisanten und Rekruten zu gewinnen. Dabei wird die Ethnisierung durchaus unterschiedlicher Konflikte forciert, die Stigmatisierung eines Teils der Gesellschaft (Peul) als »Jihadisten« vorangetrieben. Unterdessen kommt der Staat seinen Aufgaben nicht nach oder wird als repressiv und parteiisch wahrgenommen. Nicht wenige Beobachter sind der Auffassung, dass die Armee zumindest bis Ogossagou die Dogon-Miliz unterstützt hat, zumindest aber gewähren ließ. Der von der Regierung 2017 ausgerufene »Plan zur integrierten Sicherung der Regionen Zentralmali« (Plan de Sécurisation Intégrée des Régions du Centre, PSIRC), den auch die Europäische Union unterstützt, hatte bislang keine greifbaren Ergebnisse. Von der »gemeinsamen Truppe« der G5-Sahel-Staaten (G5-FC), die seit dem Angriff auf Sévaré im Juni 2018 kein Hauptquartier mehr hat, sind auf absehbare Zeit keine substantiellen Beiträge zu erwarten.

Die Rolle der Minusma

In diesem vielschichtigen Kontext sind Nutzen und Effektivität der Minusma um-

stritten. Im vergangenen Jahr bot die vom VN-Generalsekretär in Auftrag gegebene »Strategic Review« die Chance, die Rolle der Mission auszuleuchten. Doch wurde sie weder veröffentlicht, noch hatte sie Auswirkungen auf das Mandat. Die öffentliche Meinung in Mali steht der Mission sehr kritisch gegenüber. Sie moniert deren Passivität und die Tatsache, dass den Blauhelmen die eigene Sicherheit wichtiger ist als der Schutz der Zivilbevölkerung. Die Regierung indes erliegt gelegentlich der Versuchung, die Mission als Sündenbock für ihr eigenes Versagen zu nutzen. Mittlerweile hat sie aber erkannt, dass Minusma ihr mehr Vorteile als Nachteile bringt. Die Präsenz der Mission ist ein wichtiger Faktor bei der Mobilisierung internationaler Hilfe.

Viele Diplomaten in Bamako sind prinzipiell Minusma-freundlich eingestellt und heben die politische Vermittlungsfunktion der Mission und ihres Leiters Mahamat Saleh Annadif positiv hervor. Allgemein wird der Mission ein eher diffuser Stabilisierungsbeitrag zugeschrieben. Dabei gilt die weder eindeutig zu beweisende noch zu widerlegende These, dass die Lage ohne Minusma weitaus schlechter wäre. Dies besagt aber letztlich nur, dass Minusma die Verschlechterung der Sicherheitslage, die allenthalben konstatiert wird, nur drosselt, aber nicht stoppt.

Zweifellos arbeitet Minusma in einem extrem schwierigen und feindlichen Umfeld. Rund die Hälfte aller seit 2013 weltweit getöteten Blauhelme hat ihr Leben in Mali verloren, die meisten davon im Norden. Indes muss Minusma einen unerhört großen militärischen und logistischen Aufwand treiben, um im Norden präsent zu sein. Die Sicherheitsvorkehrungen, die ihr dort abverlangt werden, binden knappe Ressourcen, die für die Ausführung des eigentlichen Mandats nicht zur Verfügung stehen. Rund 80% ihrer militärischen Ressourcen gehen in die Sicherung der eigenen Infrastruktur und der Konvois, auf die die Mission angewiesen ist, um ihre Basen zu versorgen. Die Einsatzbeschränkungen (Caveats) der verschiedenen nationalen Kontingente, darunter solche der Bundeswehr,

und ein Mangel an Transportmitteln (Helikopter und gepanzerte Fahrzeuge) machen ein Ausgreifen der Mission in die Fläche unmöglich. Minusma ist eher Zielscheibe als Stabilitätsanker, und sie stabilisiert allenfalls dort, wo sie physisch unmittelbar präsent ist (Gao, Kidal, Timbuktu etc.). Im Umkreis der Stützpunkte entstehen nur kleinräumige Sicherheitsblasen.

Handlungsoptionen

Mögliche Justierungen des Mandats müssen von der Prämisse ausgehen, dass Minusma bei der Regelung des Konflikts in Nordmali weiterhin einen politischen und technischen Beitrag leistet. Ihre über 2000 Blauhelme spielen aber zumindest für die Sicherheit im äußersten Norden (Sektor Nord: Tessalit, Aguelhok und Kidal) nur eine marginale Rolle. Effektivität und Effizienz der knappen militärischen Ressourcen sind dort relativ gering, zumal die Mission weder Aufstands- noch Terrorismusbekämpfung betreiben kann. Politische Fortschritte bei der Umsetzung des Friedensabkommens bedingen keine umfassende militärische Präsenz im nördlichen Sektor. Aus politischer, geographischer und demographischer Sicht ist Zentralmali für die Stabilisierung des Landes heute eine mindestens ebenso große Herausforderung wie der Norden.

Daher wäre es ungeachtet der politischen Flankierung des Friedensprozesses sinnvoll, das militärische Engagement im nördlichen Sektor zugunsten eines stärkeren Engagements in der Region Mopti zu reduzieren, wo es einen höheren Mehrwert schafft. Der militärische Teil der Mission ist in Zentralmali bislang kaum präsent. Drei Prioritäten könnten dabei ins Auge gefasst werden: erstens der Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians, PoC); zweitens, sofern erwünscht, die Unterstützung nationaler und regionaler Konfliktregelungsmechanismen und drittens Stabilisierungsmaßnahmen auf Grundlage einer deutlich ambitionierteren Zusammenarbeit zwischen militärischem und zivilem Missionsanteil, anderen VN-Organisationen und der mali-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors/der Autorin/der Autoren/der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2019A23

schen Regierung. Solange Gastland und VN beim Stabilisierungsvorhaben Zentralmali nicht an einem Strang ziehen, wäre ein größeres VN-Engagement in der Region sinnlos. Elementare Voraussetzung ist freilich die Nachfrage der malischen Regierung nach einer stärkeren, auch militärischen Präsenz von Minusma in Zentralmali. Bamako hat dies bis vor kurzem noch abgelehnt. Die sich verschärfende Krise und die internationalen Reaktionen auf das Ogossagou-Massaker dürften indes die Einsicht bestärkt haben, dass externe Hilfe nötig ist.

Eine massivere Präsenz des militärischen Teils von Minusma sollte nicht nur der Verbesserung der Sicherheitslage dienen. Sie sollte auch Räume schaffen, in denen die zivilen Sektionen der Mission, Hilfsorganisationen und nicht zuletzt der malische Staat aktiv werden können, dessen Rückkehr es zu unterstützen gilt (Polizei, Justiz, Verwaltung, Lehrer etc.). Dabei sollte vermieden werden, in die Falle der Staatsubstitution zu tappen. Der Staat ist zwar Teil des Problems. Ohne und gegen ihn wird es aber keine tragfähigen Lösungen geben. Um die malischen Sicherheitskräfte zu unterstützen und gleichzeitig Übergriffen vorzubeugen und die Einhaltung der Menschenrechte zu wahren, sollte Minusma gemeinsame Operationen mit der Armee in Betracht ziehen. Auch eine einsatzbegleitende Unterstützung (Mentoring) wäre ein denkbare Mittel. Für den Norden wurde ein solches Vorgehen bereits mandatiert (VN-Resolution 2423 [2018]), aber nie umgesetzt.

Denn die wesentliche Frage bleibt, welche Anreize die internationalen Partner geben können, um den Staat zu bewegen, seine Verantwortung übernehmen. Ein Anfang wäre ein Instrumentarium, das Hilfe an die Umsetzung konkreter Maßnahmen und Fahrpläne im Rahmen eines verbesserten PSIRC knüpft.

Die vorgeschlagene Anpassung des Mandats wird nicht alle Probleme lösen. Minusma wird auch weiterhin Zielscheibe von Angriffen sein. Mit mehr Personal und stärkerer

Präsenz in Zentralmali wird es wahrscheinlicher, dass feindliche Angriffe zunehmen. Zudem wird Minusma auch mit mehr Truppen nicht in der Fläche, sondern nur an wenigen Lokalitäten präsent sein können. Eine Fokussierung auf ausgewählte Krisendistrikte ist unausweichlich.

Ausblick

Die aktuellen Entwicklungen in Zentralmali unterstreichen, was manche Beobachter und Diplomaten in Bamako schon seit einiger Zeit vertreten: Es ist wenig hilfreich, die multiplen Konfliktlagen in Mali vornehmlich durch das Prisma des Terrorismus bzw. der Terrorismusbekämpfung zu betrachten. Dabei sind sie – neben der Migrationsfrage – der Hauptgrund für das große internationale Engagement in Mali. Begriffe wie soziale Revolte, Aufstand und Bürgerkrieg bilden die Realität zweifellos besser ab. Jihadistische Gewalt ist eine Herausforderung, nicht zuletzt für die malischen Streitkräfte und Minusma. Sie ist aber nicht die primäre Bedrohung für die Zivilbevölkerung, weder im Norden noch im Zentrum. Wer den Fokus zu sehr auf den Terrorismus legt, übersieht die Konturen der politischen Problemursachen: den eklatanten Mangel an staatlicher Autorität und Legitimität, Rechtsstaatlichkeit und menschlicher Sicherheit. Mit der Fixierung auf Terrorismus bedient die malische Regierung nicht nur die Besorgnisse westlicher Partner, sie nutzt diese Fixierung auch dazu, ihre eigenen Fehler und Versäumnisse zu kaschieren, und dies mit relativ großem Erfolg. Im Schatten der Terrorismusbekämpfung entstehen Räume, in denen nationale und lokale malische Akteure die Probleme aussitzen oder ihre eigene Agenda verfolgen. Das Massaker von Ogossagou sollte Malis internationalen Partnern Anlass geben, diese Zusammenhänge schärfer in den Blick zu nehmen.

Dr. Denis M. Tull, Wissenschaftler in der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika, ist derzeit als Wissenschaftler am Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM) in Paris.